

Introduction

Équiper ou dépasser la proximité?

Les pratiques participatives régionales
à la lumière de l'expérience du Poitou-Charentes

Julien TALPIN et Yves SINTOMER

La tension entre taille et démocratie, toujours invoquée mais rarement étudiée empiriquement, est au cœur du présent recueil. Celui-ci part de l'étude d'expériences participatives à l'échelle régionale, en France mais également en Italie et en Espagne. Si la démocratie participative s'est depuis plusieurs décennies développée de façon considérable dans l'Hexagone, en Europe et dans le monde, cet essor s'est principalement déroulé au niveau local, voire micro-local. La majeure partie de ces dispositifs les plus emblématiques a été mise en place dans les quartiers ou les villes. Dans l'Hexagone, les conférences de citoyens d'une part¹, les initiatives impulsées par la Commission Nationale du Débat Public d'autre part², constituent l'une des rares exceptions de ce point de vue, de par l'ampleur régionale ou nationale des sujets débattus (les réunions de la CNDP sont cependant souvent organisées à l'échelle locale). Les expériences de budget participatif, les conseils de quartier, l'essentiel des jurys citoyens et des Agendas 21, les innombrables réunions de concertation organisées par les communes pour suivre la réalisation de travaux ou d'opérations urbanistiques, se déroulent à une échelle beaucoup plus réduite³.

En ce sens, le développement récent de la démocratie participative semblerait donner raison aux théories démocratiques qui ont avancé que la participation du peuple n'est possible qu'à l'échelle locale. De Montesquieu à Rousseau, de Tocqueville à Weber en passant par Dewey, beaucoup ont souligné que le berceau de la démocratie se situait dans le proche, à l'échelle de la communauté de base, du village ou du quartier. La mise au ban de la démocratie directe a ainsi

1. BOURG D., BOY D., *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, Bruxelles, Éd. Charles Léopold Mayer, 2005.
2. Cf. REVEL M. et al., *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007.
3. Cf. NEVEU C. (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, 1999 ; BACQUÉ M.-H., REY H., SINTOMER Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2005 ; NEVEU C. (dir.), *Cultures et pratiques participatives : Perspectives comparatives*, Paris, L'Harmattan, 2007 ; BLONDIAUX L., *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Le Seuil, 2008.

longtemps été justifiée par l'impossibilité de la participation populaire à grande échelle. L'opposition entre taille et démocratie, qui est partagée par l'essentiel des théoriciens et des acteurs qui ont mis en place les Républiques française et américaine, est demeurée ancrée dans l'inconscient démocratique⁴. Robert Dahl en offre un bon résumé :

« Toutes choses égales par ailleurs, plus petite est la communauté, plus les citoyens agiront de façon responsable et compétente en contrôlant les décisions publiques, mais moins le système sera en mesure de répondre à leurs préférences⁵. »

En un mot, la participation directe du peuple ne serait vraiment possible qu'à l'échelle locale, mais les principales décisions étant prises ailleurs, une telle participation risquerait d'être vaine⁶. Le développement principalement local de la démocratie participative dans la plupart des démocraties occidentales depuis quelques décennies semblerait illustrer parfaitement ce dilemme.

L'échelle, une question essentielle pour la démocratie

Si la question de l'échelle de la participation et de la taille démocratique optimale se pose depuis longtemps au sein de l'expérience démocratique et de la théorie politique, l'enracinement micro-local de la démocratie participative ne constitue ni une naturalité démocratique ni une nécessité logique. En France, il s'explique par la concordance d'au moins trois phénomènes d'ordre historique, politique et épistémologique.

D'un point de vue généalogique, le thème de la participation citoyenne plonge ses racines dans l'« autogestion » mise en avant par le catholicisme social et la deuxième gauche, puis reprise par d'autres acteurs⁷. La notion de « participation des habitants » imprègne tant les luttes urbaines des années 1970⁸ que les premiers dispositifs de la politique de la ville alors naissante – les tenants du « développement social » voyant dans la participation la solution aux « problèmes » des quartiers d'habitat social –, ainsi que les rapports servant de soubassement idéologique à ces politiques⁹. Or, la politique de la ville a, au moins

4. Bernard Manin a cependant montré que l'effacement de la démocratie directe (qui reposait sur le recours au tirage au sort tout autant que sur le modèle de l'assemblée générale) à la fin du XVIII^e siècle, relevait aussi d'une évolution de la conception de la légitimité démocratique, incarnée par la notion de consentement, et pas simplement d'une question d'échelle (MANIN B., *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1995).

5. DAHL R., « A Democratic Dilemma: System Effectiveness *vs.* Citizen Participation », *Political Science Quarterly*, vol. 109, p. 25.

6. Nous reprenons ici certaines des idées présentées par GOURGUES G., « Participatory Democracy at the Regional Scale in Europe: Size *vs.* Politics? », papier présenté au XXI^e Congrès de l'Association International de Science Politique, Santiago, Chili, 12-16 juillet 2009, RC05 « Size and Local Democracy ».

7. Cf. LEFEBVRE R., « Retour sur les années 1970. Le parti socialiste, l'autogestion et la démocratie locale », in BACQUÉ M.-H., SINTOMER Y., *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011.

8. Cf. HATZFELD H., *Faire de la politique autrement*, Rennes, PUR, 2007.

9. On pense notamment au rapport DUBEDOUT H., *Ensemble, refaire la ville*, Paris, La Documentation française, 1983.

en partie, permis la construction de la notion de quartier¹⁰. L'échelle « naturelle » de la participation serait ainsi le proche, le local, lieu de toutes les inventions, en marge des pesanteurs bureaucratiques. Puisqu'il s'agit de « reconstruire du lien social », de « recréer de la convivialité » et ainsi de s'inscrire en faux avec les tendances rationalisatrices du modernisme, la participation n'aurait de sens qu'à l'échelle des rapports interindividuels, nécessairement locaux.

De plus, la mise en place de dispositifs de démocratie participative a eu notamment pour vocation de renforcer le lien entre représentants et administrés, d'accroître la proximité entre élus et citoyens face à la montée d'une « crise de la représentation » et à la défiance accrue des citoyens à l'égard des autorités instituées¹¹. Ici encore, la proximité physique permettrait de compenser la distance sociale croissante entre représentants et administrés. La démocratie participative a ainsi principalement pris la forme d'une démocratie de proximité, dans un double sens, géographique et communicationnel¹².

Enfin, cet ancrage de la participation dans le local ne se comprendrait pas s'il n'était associé au soubassement épistémologique de la démocratie participative. En effet, un argument central pour justifier la participation accrue de la population à la prise de décision publique est la possession par celle-ci de compétences, de savoirs et de savoir-faire qui mériteraient d'être valorisés par l'action publique. Alors que la mise à distance du peuple du pouvoir a été justifiée par l'ignorance des masses, sa plus grande inclusion requerrait de souligner son intelligence. Or, la valorisation de la compétence citoyenne a principalement pris la forme d'une défense du savoir local ou de l'expertise d'usage des habitants ou des riverains¹³. Ainsi, la compétence des citoyens ne découlerait que de leur pratique répétée du territoire, de leur ancrage local, source d'une connaissance fine des problèmes concrets, inaccessible aux techniciens et aux experts adoptant une vision plus surplombante. La valorisation du savoir d'usage fait désormais partie du langage de l'action publique, les professionnels de la participation ne cessant de justifier l'engagement civique par cette topique. S'il ne s'agit pas ici de mettre en doute l'existence d'un tel savoir¹⁴, il convient de tirer les conséquences politiques et institutionnelles d'un tel cadrage. Si la compétence civique se

10. Cf. TISSOT S., *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie d'action publique*, Paris, Le Seuil, 2005.

BACQUÉ M.-H. et al., *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, Paris, La Découverte, 2007.

11. Le renforcement de la proximité élus/citoyens n'est évidemment pas le seul objectif attribuable à la démocratie participative à la française, celle-ci pouvant être vue comme un moyen de promouvoir la justice sociale, de renforcer le lien social, ou d'éduquer la population. Voir à ce sujet BLONDIAUX L., « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in BACQUÉ M.-H., REY H., SINTOMER Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, op. cit., p. 119-138.

12. Cf. LE BART C., LEFEBVRE R. (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, PUR, 2005.

13. FROMENTIN T., WOJCIK S., (dir.), *Le Profane en politique. Compétence et engagement du citoyen*, Paris, L'Harmattan, 2008.

14. Nous avons au contraire cherché par ailleurs à en détailler les formes de mobilisation publique. Cf. TALPIN J. « Mobiliser un savoir d'usage. Démocratisation de l'espace public et confinement de la compétence civique au sein de dispositifs de budget participatif », FROMENTIN T., WOJCIK S., op. cit., p. 159-184.

résume à l'expertise d'usage, les profanes sont illégitimes pour intervenir à toute autre échelle que celle du proche, du quotidien et donc du quartier ou au mieux du lieu de travail¹⁵.

Cet enfermement de la participation du public dans la proximité a plusieurs conséquences¹⁶. D'une part, l'organisation de la participation à l'échelle locale confine les discussions à des questions d'envergure limitée¹⁷, empêchant de toucher les grands enjeux qui structurent les sociétés contemporaines. Les principales décisions se prenant à d'autres échelles (de la communauté d'agglomération à l'Union Européenne), la participation risque d'être cantonnée à la couleur des bancs ou au choix des jeux pour enfants et peut démotiver ceux qui n'y verraient que des enjeux triviaux¹⁸. D'autre part, le cloisonnement de la participation dans le local peut conduire à dépolitiser les problèmes publics. S'il n'existe pas de définition objective du politique, celle-ci étant toujours l'objet d'un travail de définition contradictoire des acteurs pour définir certains problèmes comme politiques ou non-politiques¹⁹, la déconnexion de l'échelle de la participation de celle de la décision « qui compte » risque de transformer la démocratie participative en gestion des équipements de proximité, aux marges de la « vraie » politique, davantage qu'en espace de délibération sur les orientations collectives structurantes²⁰. Comment les habitants pourraient-ils monter en généralité et se décentrer si l'on ne parle que de problèmes micro-locaux sans s'interroger sur leurs éventuelles origines ou conséquences structurelles?

En outre, compte-tenu de l'imbrication croissante des structures de décision et des acteurs intervenant dans la fabrique de l'action publique, l'échelle du quartier peut difficilement apparaître comme la plus pertinente pour résoudre ne serait-ce que les problèmes les plus locaux. Enfin, l'enfermement de la participation dans la proximité implique qu'elle soit découplée de toute forme de solidarité ou de péréquation financière. Alors que certaines des expériences participatives les plus emblématiques visaient précisément une redistribution des ressources en faveur des plus démunis²¹, un tel mécanisme est unimaginable sans espace de confrontation et de discussion au-delà du niveau du quartier.

La question de l'échelle recouvre donc plusieurs enjeux essentiels relatifs à la participation démocratique. Elle conduit à évoquer le pouvoir effectivement conféré aux institutions participatives, à questionner les conditions d'une politisation des enjeux débattus dans le cadre des dispositifs participatifs et à soulever

15. SINTOMER Y. « Du savoir d'usage au métier de citoyen », *Raisons politiques*, 31, août 2008, p. 115-134.

16. Voir à ce sujet la section « le piège de la proximité », in BLONDIAUX L., *Le nouvel esprit de la démocratie*, op. cit.

17. Sur la topique de la crotte de chien dans les conseils de quartier, cf. BERGER M., « Répondre en citoyen ordinaire. Pour une étude ethnopragmatique des compétences profanes », *Tracés*, n° 15, 2008.

18. MAZEAUD A., TALPIN J., « Participer pour quoi faire? Esquisse d'une sociologie de l'engagement au sein des budgets participatifs », *Sociologie*, 1 (3), 2010, p. 53-70.

19. LAGROYE J. (dir.), *La politisation*, Paris, Le Seuil, 2003.

20. BACQUÉ M.-H., REY H., SINTOMER Y. (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, op. cit.

21. GRET M., SINTOMER Y., *Porto Alegre: l'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte, 2002.

AVRITZER L., *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

la question des conditions de la (re)-distribution des ressources entre territoires ou groupes sociaux. La démocratie de proximité mise en avant par la loi française de 2002, loin de constituer la quintessence de la démocratie participative, n'en est que l'une des formes possibles²², et d'autres façons de faire participer le public sont envisageables.

On assiste d'ailleurs depuis le milieu des années 2000 au développement d'expériences participatives à l'échelle régionale, en France et en Europe. Alors que les acteurs politiques et certains chercheurs en sciences sociales ne cessent de dénoncer l'esprit de clocher et le « syndrome Nimby » d'habitants enfermés dans des considérations localistes et dans la défense de leurs intérêts particuliers, quelles sont les conditions d'un intéressement du public à une échelle qui ne soit pas celle de leur quartier? Comment concilier l'impératif de participation du plus grand nombre, et notamment des exclus du système politique représentatif, dans un territoire de plusieurs milliers de kilomètres carrés et de plusieurs centaines de milliers d'habitants? Dépassez le local se traduit-il par l'émergence de nouvelles contraintes, et notamment par une plus grande difficulté d'inclusion du public? Si la proximité peut constituer un piège pour la participation, elle peut également constituer un tremplin permettant à la population de traiter de questions qui la touchent directement et à propos desquelles il est possible de « voir le bout de ses actes ». En est-il de même dès lors que l'action publique renvoie à une administration régionale que la population connaît peu et mal, et dont les compétences semblent floues et peu spécifiques? La délibération fonctionnant mieux au sein de petits groupes²³, dans quelle mesure l'objectif d'une délibération de qualité est-il compatible avec la création d'espaces de participation à une échelle supérieure au micro-local? L'attachement au territoire pouvant constituer un vecteur important de mobilisation et d'engagement au sein d'espaces de démocratie participative, comment le faire jouer quand on s'éloigne du local?

Vers une généralisation de la démocratie participative à l'échelle régionale?

Nous avons souhaité partir de l'expérience picto-charentaise, qui a fait l'objet de plusieurs enquêtes empiriques importantes, tout en la comparant à celles d'autres régions. La structure du livre en découle, les premiers chapitres présentant différentes expériences participatives en Poitou-Charentes, les derniers s'intéressant à d'autres régions, en France, en Italie et en Espagne. Enfin, la postface offre une vision synoptique sur la question du dépassement potentiel de la proximité par la démocratie participative régionale.

22. SINTOMER Y., HERZBERG C., RÖCKE A., *Les Budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*, Paris, La Découverte, 2008.

23. Voir à ce sujet SMITH G., *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009; FUNG A., *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*, Chicago, Chicago University Press, 2004; GASTIL J., *Democracy in Small Groups. Participation, Decision-making and Communication*, Gabriola Island, New Society, 1993.

Les trois premiers chapitres sont consacrés à l'expérience du Budget Participatif des Lycées (BPL) de la région Poitou-Charentes. Si ce dispositif s'est illustré par une participation importante, presque unique en Europe, et par un pouvoir décisionnel fort, les auteurs mettent également en évidence les difficultés propres aux dispositifs participatifs à dépasser le local, même à l'échelle régionale. Bien que l'échelon régional soit sans cesse invoqué, il a fallu attendre le second mandat de l'équipe de Ségolène Royal pour que la participation ne soit plus cantonnée à l'échelle des lycées. Yves Sintomer, Anja Röcke et Julien Talpin soulignent ainsi qu'un des principaux effets du BPL, bien qu'il n'ait pas été recherché initialement, est la modernisation de l'administration régionale ainsi que sa démocratisation, alors que les effets redistributifs semblent plus limités. Le chapitre d'Alice Mazeaud approfondit cette question en démontrant les répercussions contrastées du BPL sur les politiques publiques régionales, celui-ci ayant en partie des effets anti-redistributifs, précisément car il n'est pas dans sa première étape arrivé à dépasser l'échelle locale – ce n'est qu'indirectement, en mettant en lumière la situation matérielle extrêmement contrastée des lycées de la région, qu'il a permis à l'équipe régionale d'entreprendre une action décidée en faveur des établissements les plus démunis. Anja Röcke, en retraçant la généalogie tant politique qu'idéologique du BPL, montre enfin comment les expériences locales s'inscrivent à la fois dans des contextes globaux, sources de transferts et d'hybridations de l'innovation politique, et dans les communautés locales. Cet enracinement communautaire peut apparaître comme un moyen de sortir des tensions dans lesquelles le BPL semble pris.

Les deux chapitres suivants présentent des expériences reposant sur le tirage au sort ou la constitution d'un échantillon diversifié de la population, afin de dépasser l'échelle locale et d'atteindre le niveau régional. Amélie Flamand, à partir d'une posture d'observation participante, analyse de façon détaillée le premier cas de jury citoyen en Poitou-Charentes, mettant en évidence l'ingénierie sociale mise en œuvre par l'administration régionale pour construire un public à l'image de la région. Julien Talpin évoque pour sa part l'expérience de l'assemblée participative électronique, échafaudée par les régions Poitou-Charentes, Toscane et Catalogne, où un échantillon diversifié de la population a été constitué afin de délibérer sur la question du changement climatique et fournir des recommandations au Parlement Européen. Il souligne cependant les tensions entre un dispositif procédural sophistiqué permettant de dépasser l'échelle régionale pour parvenir jusqu'aux décideurs européens et l'impact politique limité de ce type d'expérience. Au-fond, pourquoi faire participer la population au-delà du local si cela n'a pas d'écho ? Si, dans ce cas, les problèmes locaux ont pu être mis en lien avec des questions globales – le changement climatique – et ainsi une délibération de qualité a pu être menée entre citoyens ordinaires, ce type de dispositif demeure généralement dépourvu de pouvoir décisionnel, même indirect.

Le chapitre 6 est consacré aux usages politiques de la thématique participative par Ségolène Royal, de la campagne des élections régionales de 2004 à la campagne présidentielle de 2007. En soulignant les fluctuations du discours,

Aurélié Ginioux et Alice Mazeaud montrent que la présidente de région oscille entre une approche très politique et radicale, mâtinée de sciences sociales, et un usage plus flou, la compétition présidentielle semblant mal se prêter à l'invocation de la démocratie participative. Ce chapitre offre ainsi des éléments contextuels permettant de comprendre pourquoi et comment Ségolène Royal a contribué à mettre en place certains des dispositifs participatifs les plus innovants à l'échelle régionale en Europe, mais a peiné à incarner avec succès cette dynamique au niveau national alors qu'elle avait fait du thème l'une des dimensions principales de sa « marque » politique.

Les trois derniers chapitres mettent en perspective l'expérience picto-charentaise à partir d'initiatives régionales françaises et étrangères. Guillaume Gourgues s'interroge ainsi sur le lien entre taille des administrations et pratiques participatives. Soulignant qu'il n'existe pas de corrélation entre ces deux facteurs – les petites régions n'ayant pas davantage recours à la participation que les grandes, la taille étant avant tout une construction politique –, il analyse à partir de la comparaison de quatre régions françaises les stratégies méthodologiques et politiques utilisées pour développer des pratiques démocratiques à grande échelle. Giovanni Allegretti, en étudiant le cas du Lazio, montre pour sa part comment, en Italie, une région peut être un vecteur de nouvelles pratiques démocratiques au niveau local. Dans ce cas précis, loin de dépasser le local la région a cherché à renforcer les pratiques démocratiques au niveau municipal, en les équipant méthodologiquement et les soutenant financièrement. Enfin, Ernesto Ganuza évoque le sondage délibératif organisé par la Communauté Autonome d'Andalousie sur la question de la gestion de l'eau dans la région. Si le recours au tirage au sort permet de constituer un public régional et d'interroger cette question au-delà des seuls enjeux et intérêts locaux des différents acteurs, cette expérience demeure ici encore marginale. Si elle a effectivement permis d'éclairer les participants et de construire des opinions informées sur une question technique, leur avis n'a au final été que de peu de poids dans la rédaction de la nouvelle loi régionale sur l'eau, quelques mois plus tard. L'ouvrage se conclut par une postface de Catherine Neveu, offrant un regard synoptique et dépaysant sur les différentes contributions.

L'expérience du Poitou-Charentes : un cas exemplaire ?

Au fil de ce parcours, plusieurs thèmes ont pu être approfondis. Le premier concerne l'accent particulier mis sur la région Poitou-Charentes. Dans ce cas, la faible identification de la population à l'institution régionale, et plus largement la volonté de faire exister politiquement la région, ont paradoxalement constitué un moteur essentiel de la création de dispositifs participatifs. Ce n'est cependant pas principalement pour cette raison que l'expérience picto-charentaise occupe une place si centrale dans ce livre : la mise au service de la participation pour le renforcement des identités régionales n'est en effet pas l'apanage de Poitiers. Plus fondamentalement, notre intérêt pour cette région vient du fait qu'elle a mis en

place certains des dispositifs participatifs les plus dynamiques et à certains égards les plus radicaux en Europe. Cela est d'autant plus important que la région est comme chacun sait dirigée par l'ancienne candidate socialiste aux élections présidentielles, ce qui assure une visibilité accrue aux expériences effectuées.

Le Budget Participatif des Lycées, auquel sont consacrés trois chapitres, est l'une des expériences européennes de budget participatif dotée du pouvoir décisionnel le plus important – 10 millions d'euros annuels – et dont les taux de participation sont parmi les plus élevés – près de 24 000 participants en 2010, soit environ 8 % de son public potentiel. Son évolution et son approfondissement au cours des années ont été assez remarquables.

Comme le développent les chapitres 4 et 5, le Poitou-Charentes a également mis en place certains des dispositifs délibératifs les plus sophistiqués et rigoureux en Europe, qu'ils aient pris la forme de jurys citoyens, d'ateliers participatifs ou de *e-town meeting*²⁴. L'étude de la démocratie participative en Poitou-Charentes relève ainsi de la logique du « *best-case study*²⁵ ». Sans être représentatif des dynamiques qui se développent dans les autres régions européennes, le Poitou-Charentes apparaît comme un exemple significatif de développement potentiel de la démocratie participative dans un contexte européen. Il est en ce sens pertinent de souligner aussi bien ses réalisations que les défis auxquels il est confronté. La mise en perspective de l'expérience picto-charentaise avec celle d'autres régions françaises et européennes permet de mettre en évidence les idiosyncrasies et les formes de convergence.

Comment expliquer que la région Poitou-Charentes se soit engouffrée dans la brèche participative de façon si directe? Si des éléments de réponse apparaissent au fil de l'ouvrage, quelques éléments doivent néanmoins être abordés ici. La mise en place de dispositifs participatifs originaux tient évidemment tout d'abord à la personnalité de la Présidente de région, Ségolène Royal, qui fait basculer le Poitou-Charentes à gauche en 2004. Comme le soulignent les chapitres 1 et 6, elle se saisit de cette thématique dès 2002, en a fait un axe fort de sa campagne régionale en 2004 et a contribué à diffuser la notion de démocratie participative lors de l'élection présidentielle de 2007. La spécificité de l'expérience picto-charentaise tient ainsi à ce que l'impulsion vient du cœur du pouvoir

24. Nous distinguons ici dispositifs participatifs et délibératifs, car ils répondent à des logiques politiques différentes et matérialisent la participation du public aux décisions publiques de façon distincte. Les processus participatifs – dont le budget participatif constitue le fleuron – visent à maximiser la participation populaire, le plus souvent dans le cadre de grandes assemblées publiques, et à influencer directement les décisions publiques. À l'inverse, les processus délibératifs reposent souvent sur le tirage au sort d'un échantillon diversifié de la population, et des discussions en petit groupe afin de maximiser la qualité de la discussion et ainsi favoriser l'émergence de l'avis ou des propositions les plus réflexives – les conférences de consensus, jurys citoyens et sondages délibératifs en constituent les dispositifs emblématiques. Comme nous le verrons, les régions françaises et européennes ont mis en place, depuis une dizaine d'années, des dispositifs aussi bien participatifs que délibératifs, bien que ces deux logiques puissent s'hybrider en pratique. Voir à ce sujet, MUTZ D., *Hearing the Other Side, Deliberative versus Participatory Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

25. Cf. RAGIN C., BECKER H., *What is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

institutionnel. Les recherches sur la démocratie participative soulignent le rôle de la volonté politique dans la mise en place de telles expériences, et la région Poitou-Charentes offre de ce point de vue un cas d'école. Si les questions de « démocratie » ou de « citoyenneté » sont souvent confiées, dans les collectivités locales françaises, à des élus marginaux, jeunes, issus de petits partis (notamment Les Verts et le Parti Communiste Français dans le cadre de majorités d'union de la gauche), en Poitou-Charentes, c'est en partie Ségolène Royal qui a imposé la démocratie participative au forceps, tant auprès des élus de la majorité – peu familiarisés à ces questions – que des services, au début réticents face à de telles innovations.

Elle a su en outre s'appuyer dans cette démarche sur des collaborateurs particulièrement compétents. Sa conseillère spéciale, Sophie Bouchet-Petersen, qui avait aussi fait le voyage au Forum Social Mondial à Porto Alegre en 2002, est pétrie de lectures de sciences sociales, y compris sur la démocratie participative, et a su convaincre Royal d'opter pour une lecture radicale de celle-ci, reposant sur un certain partage du pouvoir de décision (voir le chapitre 2). Le responsable de la direction Éducation, ancien syndicaliste, maîtrise les rouages de l'Éducation Nationale et de l'administration et a immédiatement été séduit par le projet du Budget Participatif des Lycées, qu'il a contribué à lancer en juin 2004. S'est ensuite formée autour d'eux une équipe de fonctionnaires territoriaux et de chargés de mission qui se sont progressivement mués en militants actifs de la démocratie participative. La principale chargée de mission, venue de l'université et ayant travaillé sur le thème, apporte à mi-mandat de nouvelles compétences. Lançant les dispositifs, animant les réunions aux quatre coins de la région, écrivant comptes-rendus et bilans, cette équipe a joué un rôle décisif dans l'enracinement de la démarche. Cette expertise en interne a par ailleurs été complétée par des interactions fréquentes et régulières avec le monde universitaire – et notamment les auteurs de ce livre –, l'organisation annuelle à Poitiers d'un colloque international consacré à la démocratie participative en étant un symbole.

Durant le premier mandat, Ségolène Royal développe ainsi des forums participatifs consultatifs sur les différents thèmes de compétence régionale et surtout met en place le Budget Participatif des Lycées. Vont suivre cinq années d'intense expérimentation, marquées tout d'abord par l'institutionnalisation progressive du BPL, puis par un recours accru au tirage au sort. Reconduite à la tête de la région en 2010, l'équipe en place décide d'approfondir la démarche et en particulier de construire une instance de délégués du BPL au niveau régional, alors que la démarche avait initialement pris corps établissement par établissement. Cette assemblée régionale du BPL vise notamment à en faire un instrument de justice sociale entre les établissements. D'autres régions françaises décident entretemps de reproduire la démarche en l'adaptant à leurs contextes sociopolitiques.

Le recours au tirage au sort, un élément essentiel pour dépasser la proximité

Un second thème apparaît de façon évidente dans les différents contextes étudiés : le recours au tirage au sort d'un échantillon diversifié (si ce n'est représentatif) de la population apparaît comme le moyen le plus fréquemment utilisé par les régions pour dépasser l'enfermement sur le local, sous la forme de jurys citoyens, d'ateliers participatifs, de sondages délibératifs ou de conférences de consensus. Plus que tout autre échelon territorial, les régions semblent s'être saisies de cet instrument pour faire participer leur population. Le tirage au sort permet en effet de constituer assez facilement un dispositif « représentant » l'ensemble du territoire. La volonté n'est plus ici de maximiser la participation – ambition probablement vaine au-delà du local et de simples logiques électives – mais de créer les conditions procédurales de formation d'un mini-public dont la composition reflète la région dans sa diversité sociale, générationnelle ou sexuée et dont l'avis éclairé va pouvoir différer de l'opinion publique moins réfléchie telle qu'elle est mesurée par les sondages. La légitimité ne repose plus ici sur le nombre – comme dans le cadre du gouvernement représentatif – mais sur la pluralité sociale et épistémique comme sur la rationalité délibérative. C'est à la fois en amont, selon la diversité de l'échantillon et sa capacité à offrir un reflet fidèle de la population régionale, et ex-post, à l'aune de l'avis raisonné remis par le jury, que la légitimité du dispositif est jugée²⁶. En ce sens, les tirés au sort incarnent une « généralité immédiate²⁷ », celle des citoyens « ordinaires » auxquels sont donnés les moyens d'une délibération de qualité.

Si le recours au tirage au sort en politique constitue indéniablement un moyen de dépasser la question de l'échelle de la participation, il pose cependant de nouveaux problèmes. Les jurys ou les conférences de citoyens constituent des dispositifs « artificiels », au sens où ils sont désencastrés des liens de socialité ordinaires et où le groupe ainsi constitué est par essence éphémère – même si les membres peuvent le cas échéant continuer à se fréquenter informellement par la suite. N'étant réunis que pour un temps limité, de tels jurys n'ont pas directement de compte à rendre sur l'avis qu'ils ont produit. Le principe d'*accountability*, qui semble absent de ce type de dispositif, est alors réintroduit par la remise en jeu de mécanismes représentatifs plus classiques : les dispositifs reposant sur le tirage au sort n'émettent généralement qu'un avis, qui est ensuite théoriquement pris en compte par les élus. Plus largement, il semble que les dispositifs participatifs actuels reposant sur le tirage au sort ne disposent pas d'une légitimité suffisante pour que les propositions émises puissent sans médiation être acceptées par le corps social. De ce point de vue, dans les sociétés contemporaines, le tirage au sort comporte une faiblesse indéniable au regard de l'élection, l'autre mode d'attribution des charges politiques qui s'est imposé dans l'histoire : il

26. SINTOMER Y., *Le pouvoir au peuple*, Paris, La Découverte, 2007.

27. ROSANVALLON P., *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Le Seuil, 2008, p. 96.

permet difficilement à lui seul d'assurer le consentement du peuple aux décisions publiques²⁸. Faute de ce consentement, les dispositifs fondés sur le tirage au sort doivent généralement s'appuyer sur une légitimité externe : celle des élus – censés prendre en compte l'avis émis – ou celle du corps politique tout entier, via le recours à des mécanismes de démocratie directe.

Une telle solution a été mise en œuvre par l'État canadien de Colombie Britannique qui a recouru au référendum en 2005, pour soumettre à l'ensemble des citoyens la proposition de réforme du mode de scrutin pour l'élection du parlement élaborée par une Assemblée citoyenne sélectionnée par méthode aléatoire²⁹. Si le référendum a finalement échoué faute d'atteindre la majorité qualifiée requise – une nette majorité de citoyens et de circonscriptions ayant cependant exprimé un avis favorable à la proposition émise par le jury citoyen –, cette expérience souligne la puissance démocratique que recèle l'association du tirage au sort et de la démocratie directe. Dans ce cas, le recours au tirage au sort a permis à un avis innovant de s'exprimer (le mode de scrutin proposé par le jury était original, inspiré du système législatif irlandais, démontrant que les citoyens ordinaires peuvent exprimer un avis pertinent sur une question technique au-delà de leur expertise d'usage, et ont des opinions différentes des élites politiques quant aux critères définissant un bon mode de scrutin) et d'être partiellement légitimé ex-post par référendum. La faiblesse du dispositif repose néanmoins sur l'articulation de ces deux phases, la campagne référendaire (en partie menée par les membres du jury) n'ayant pas été suffisamment intense pour influencer de façon décisive la participation et le résultat du référendum. Un tel décalage semble également se produire dans l'expérience de réforme de la Constitution islandaise menée depuis 2009 : deux Assemblées citoyennes tirées au sort ont émis une série de propositions, mais l'élection ultérieure d'une sorte de jury composé de citoyens ordinaires et ayant pour mission de rédiger sur cette base la nouvelle Constitution a été marquée par une forte abstention. L'un des enjeux scientifiques et politiques essentiels pour la démocratie participative aujourd'hui se situe précisément à l'articulation entre le niveau « micro » (à l'échelle du quartier ou du mini-public) et le niveau « macro » de l'espace public³⁰ : si la délibération fonctionne mieux en petit groupe, comment la faire prévaloir à l'échelle d'une société toute entière ?

Si une telle articulation entre démocratie délibérative et démocratie directe n'a jamais été mise en œuvre à ce jour par les régions européennes, l'autre façon d'articuler représentation et participation est de procéder à ce que l'on pourrait qualifier « d'écoute sélective transparente ». L'une des faiblesses essentielles des mécanismes consultatifs français est que si les élus sont amenés à écouter les

28. MANIN B., *op. cit.*

29. Cf. LANG A., « Canada – Quand les citoyens décident : généalogie des assemblées citoyennes sur la réforme électorale », in BACQUÉ M.-H., SINTOMER Y. (dir.), *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Paris, Yves Michel/Adels, 2010. Un processus relativement similaire a également été organisé en Ontario.

30. CHAMBERS S., « Rhétorique et espace public : La démocratie délibérative a-t-elle abandonné la démocratie de masse à son sort ? », *Raisons politiques*, vol. 40, n° 2, 2011.

citoyens, ils n'ont généralement aucun compte à rendre sur ce qu'ils ont entendu et ce qu'ils ont fait de la communication ainsi établie. Cette écoute sélective arbitraire – laissée à la bonne volonté et à la bonne grâce des élus – est souvent source de déception. Les participants n'ont en effet aucun moyen de connaître l'impact qu'a pu avoir telle ou telle de leurs propositions, même si les élus ne peuvent jamais les ignorer tout à fait. Il en découle le sentiment que la participation est soit instrumentalisée, soit inutile.

L'écoute sélective « transparente », plus répandue dans les pays voisins, fonctionne sur un mode différent puisqu'elle met au centre de la démarche la clarté des procédures et la place de chacun des acteurs au sein du processus décisionnel. Elle a en partie été mise en œuvre dans les jurys citoyens organisés par la région Poitou-Charentes en 2008 et 2009, comme le présente le chapitre 5. Dans un premier temps, des citoyens (éventuellement réunis sous forme de jurys tirés au sort, afin d'assurer la diversité sociale des participants et la qualité de la délibération) se forment et délibèrent collectivement sur une question précise, puis au terme du processus émettent des propositions précises d'orientation des politiques publiques (par exemple abaisser le coût des transports, rouler au gaz ou organiser la coordination des pratiques de covoiturage, dans le cadre d'un jury portant sur les transports). Dans un deuxième temps, ces propositions sont expertisées par les services techniques de l'administration commanditaire. Au final, les élus tranchent : ils acceptent certaines propositions, en refusent d'autres mais s'engagent en tout état de cause à justifier tous leurs choix. Dotés d'une légitimité élective, ils peuvent refuser certaines propositions qui iraient à l'encontre de leurs convictions politiques ou se révéleraient techniquement ou financièrement non-réalisables³¹. Mais ils doivent dès lors rappeler ces convictions et expliquer pourquoi certaines des propositions citoyennes ne sont pas acceptables à leurs yeux. Inversement, en acceptant certaines propositions, ils doivent souligner si celles-ci figuraient déjà dans les projets de l'administration ou si elles constituent un apport original issu de la population. En ce sens, une telle « écoute sélective transparente » contribuerait à rendre le gouvernement représentatif plus délibératif, en poussant les élus à donner des raisons précises à leurs décisions.

Soutenir le local : équiper la démocratie de proximité?

Un troisième thème important concerne la façon dont les dispositifs de proximité peuvent s'articuler avec des instances dépassant le « micro ». En effet, la plupart des pratiques participatives régionales mettent en place des dispositifs localisés et ancrés dans la proximité. L'exemple le plus paradigmatique en est probablement le Budget Participatif des Lycées initié par le Poitou-Charentes. Si celui-ci procède d'un règlement commun, partagé par tous les lycées, la participation s'est, au cours du premier mandat, essentiellement déployée à l'échelle

31. La précision de la justification est ici essentielle afin que l'argument financier ne soit pas systématiquement avancé par les élus pour écarter certaines propositions.

de l'établissement scolaire. Le Budget Participatif des Lycées consistait ainsi en la juxtaposition de 93 processus participatifs plus ou moins simultanés. L'échelon régional proprement dit n'a vu le jour qu'au cours du second mandat (l'assemblée régionale du BPL s'est réunie pour la première fois en février 2011). Or, pour constituer des instances dépassant la proximité, la plupart des expériences de budget participatif – et en premier lieu celle de Porto Alegre – ont mis en place des espaces de participation à l'échelle de l'arrondissement ou de la ville tout entière à travers un système de délégation, des représentants pour ces instances étant élus dans chaque assemblée de quartier.

Il ne semble exister à ce jour que trois solutions pour dépasser l'échelle locale : la réintroduction de mécanismes représentatifs électifs classiques, un système plus ou moins pyramidal de délégués étroitement contrôlés, et le recours au tirage au sort, tel qu'évoqué plus haut. L'élection de représentants de type classique n'aurait guère de valeur ajoutée puisqu'elle ne ferait que redoubler le système déjà en place. L'élection de délégués du budget participatif en diffère en ce qu'elle implique généralement une rotation importante des charges, ainsi que la pratique du mandat semi-impératif³². Elle interroge cependant sur la capacité de la démocratie participative à dépasser effectivement le « fétichisme de la délégation politique³³ », en particulier lorsque plusieurs niveaux de délégation viennent se superposer. Le recours à des procédures de délégation semble cependant marginal à l'échelle régionale en Europe, et aucune des expériences étudiées dans cet ouvrage n'y a eu recours. La création de nouveaux délégués pourrait en effet constituer une concurrence difficilement supportable pour des élus locaux déjà en mal de légitimité – tout particulièrement en France, où ces pratiques sont extrêmement rares, y compris au niveau municipal.

Une autre articulation du niveau régional et du niveau local passe par la constitution du premier en incubateur ou en facilitateur d'expériences réalisées à des échelles plus réduites. Si elles n'ont pas directement mis en place de dispositifs participatifs à l'échelle régionale au-delà de ceux reposant sur le tirage au sort, les régions étudiées cherchent toutes à encourager les dynamiques participatives locales. Dès le début des années 1990, le Nord-Pas-de-Calais met par exemple en place le Fond de Participation des Habitants (FPH) – voir à ce sujet le chapitre de Guillaume Gourgues – visant à financer des micro-projets locaux, présentés par des citoyens ordinaires ou des associations et évalués collectivement par des commissions composées en partie d'acteurs issus de la société civile. Relayant notamment des financements européens issus du programme FEDER, elle continue aujourd'hui à encourager les initiatives participatives innovantes, à l'image du programme « Dream+ » consacré à la démocratie électronique. La région Poitou-Charentes n'a à ce jour que peu encouragé les initiatives locales, se contentant pour l'essentiel de quelques sessions de formation pour les élus

32. GRET M., SINTOMER Y., *op. cit.* ; TALPIN J., *Schools of Democracy. How Ordinary Citizens (Sometimes) Become Competent in Participatory Budgeting Institutions*, Cochester, ECPR Press, 2011, à paraître.

33. BOURDIEU P., « La délégation et le fétichisme politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 52/53, 1984, p. 49-55.

locaux de la région. Certaines régions italiennes – dotées de davantage de compétences et d'une plus grande autonomie que leurs homologues françaises, étant notamment habilitées à adopter des lois régionales – sont allées plus loin dans l'équipement de la démocratie participative à l'échelle locale. Giovanni Allegretti montre comment la Toscane et le Lazio ont ainsi mis en place des lois régionales visant à encourager la participation et à financer des projets participatifs issus de collectivités territoriales ayant répondu à des appels d'offres. Devant répondre à certains critères précis définissant la « bonne participation », les collectivités locales trouvent également un appui méthodologique à la région, via des sessions de formation des administrateurs et des citoyens. Il faudra évaluer d'ici quelques années, avec le recul, l'impact de ces cadres législatifs sur l'uniformisation des pratiques participatives italiennes – et analyser en particulier comment les expériences locales peuvent s'enraciner malgré les changements d'équipes occasionnés par les élections régionales (la région Lazio a par exemple basculé à droite aux élections de 2010).

Esquisse d'une auto-analyse : les chercheurs et l'objet démocratie participative

Nous devons enfin évoquer le rapport particulier qu'entretiennent un certain nombre de chercheurs avec l'objet démocratie participative. Cet ouvrage doit en effet beaucoup à la relation privilégiée qui s'est développée entre les universitaires, notamment les deux éditeurs de ce livre, et la région Poitou-Charentes. Le présent ouvrage est, en grande partie, le fruit d'une journée d'étude organisée à Poitiers en mars 2009, qui visait précisément à effectuer un bilan de l'ensemble des recherches menées depuis quelques années sur les pratiques participatives de la région, et à les mettre en regard d'autres expériences françaises et européennes. Cette journée d'étude a également permis de poursuivre un dialogue approfondi entre chercheurs et acteurs de la démocratie participative, les praticiens discutant les résultats des enquêtes présentées par les sociologues et les politistes présents. Si une telle démarche peut surprendre au regard des canons scientifiques traditionnels, elle s'inscrit dans une volonté d'alterner les moments où les chercheurs professionnels discutent entre eux et ceux où les sciences sociales sont développées « en plein air³⁴ ». Il s'agit d'une étape supplémentaire dans la volonté engagée depuis plus de vingt ans de « prendre les acteurs au sérieux³⁵ » : sans confondre les rôles et sans s'engager dans des démarches de type recherche-action, il s'agit de prendre acte des compétences critiques des acteurs et de leur capacité réflexive en échangeant collectivement autour des résultats de la recherche. Une telle démarche est facilitée dans le cas de la démocratie participative par la proximité de nombreux praticiens avec le monde académique, beaucoup des « profession-

34. CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001.

35. BOLTANKI L., THIÉVENOT L., *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991.

nels de la participation³⁶ » en étant plus ou moins directement issus (notamment en Poitou-Charentes) et faisant souvent preuve d'une réflexivité remarquable. La récente réforme du BPL et la mise en place d'un dispositif régional unique en Europe – l'assemblée régionale du BPL – démontrent la capacité de l'équipe organisatrice à se remettre en cause et à inventer.

Quelles conséquences négatives une telle proximité pourrait-elle avoir sur les résultats de la recherche ? Il pourrait en découler une forme de complaisance ou d'aveuglement par rapport aux pratiques effectives, avec notamment un manque de distance critique quant aux potentielles stratégies d'instrumentalisation mises en œuvre par les acteurs. Il nous semble néanmoins que la relation que nous avons instaurée avec ces derniers – fondée sur le respect mutuel, la possibilité d'échanges critiques et la volonté de ne pas interférer sur les compétences des uns et des autres – nous facilitait la tâche. En outre, un travail d'objectivation des résultats et des discussions collectives menées entre les chercheurs impliqués et avec d'autres publics nous semblent nous avoir permis d'éviter cet écueil. Un problème plus essentiel pourrait impliquer qu'une telle proximité entre les acteurs et les chercheurs pèse négativement dans la construction même de l'objet de recherche. Même si cela ne vaut pas pour tous ses contributeurs, cet ouvrage s'inscrit dans une problématisation particulière, mais aujourd'hui dominante, de l'objet démocratie participative, qui lie étroitement son analyse sociologique avec une perspective normative d'approfondissement de la démocratie³⁷. De telles pratiques d'action publique pourraient être cadrées et appréhendées scientifiquement d'une manière différente. Les questions ici posées à l'objet de recherches sont, en partie, issues de la société et recourent celles que se posent les acteurs eux-mêmes. Cependant, si les sciences sociales ne sauraient toujours calquer leur agenda sur les préoccupations du monde social, il ne nous semble pas réducteur que cela soit parfois le cas, au contraire. Il reste simplement à déployer suffisamment de sérieux méthodologique, d'inventivité conceptuelle, de rigueur argumentative et de réflexivité épistémologique pour qu'un tel cadrage des problèmes scientifiques s'avère heuristique. Aux lecteurs de juger de la réussite de l'exercice.

36. NONJON M., « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, n° 70, 2005, p. 89-112.

37. Cf. FUNG A., WRIGHT E. O., *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, Verso, 2003.